

# Argentina como aliado extra-OTAN de los EE UU: los factores detrás de la alianza

\*Ezequiel Reficco

Hace escasos meses, los Estados Unidos (EEUU) y Argentina se convirtieron formalmente en aliados. Pocas personas están al corriente de este hecho, incluso entre la propia ciudadanía norteamericana. Aún menos personas pueden comprender cómo un país periférico, con una larga tradición de aislacionismo –e incluso de confrontación con Washington– llegó a adoptar semejante decisión.

Como en cualquier alianza, el proceso de acercamiento fue bilateral. Sin embargo, es evidente que en esa dinámica fue Argentina la que hizo la mayor parte de los ajustes: no fue Washington quien se aproximó a Buenos Aires, sino lo contrario. En consecuencia, se impone la pregunta: ¿qué llevó a este último Estado a asumir tal compromiso?

Este artículo sostiene que la respuesta a esta pregunta debe disgregarse en tres niveles de análisis. El primero es el más amplio y se refiere a cambios efectuados a nivel del sistema internacional que afectaron al modo en que Argentina concebía su política exterior. El segundo nivel es más delimitado, y remite a eventos que influyeron en la sociedad argentina y en su clase política: la profunda transformación de su cultura política. El tercer nivel es el más específico: las ideas y el estilo de liderazgo del presidente Carlos Menem.

Pensamos que, si bien la asunción al Gobierno por parte del presidente Menem aporta gran parte de las respuestas al interrogante planteado, las tres variables desempeñaron un importante papel en la génesis de la alianza.

\* Abogado, UBA. Máster en Estudios Internacionales, Fundació CIDOB-UAB. Candidato doctoral, The Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University.

## LA POLÍTICA EXTERIOR MENEMISTA: UN ATAJO HACIA OCCIDENTE

La alianza argentino-norteamericana no fue una improvisación. Por el contrario, fue la culminación de una larga cadena de decisiones tomadas por el presidente Menem desde su ascenso al poder en 1989, que determinaron un cambio sustancial en la inserción externa argentina.

El presidente Raúl Alfonsín había encontrado absolutamente compatibles para Argentina el pertenecer a Occidente –en tanto que compartía con esos Estados una herencia común y un conjunto fundamental de valores– y ser al mismo tiempo un Estado no alineado del Tercer Mundo –es decir, una nación empobrecida que no tenía interés en participar en la competencia global interbloques. Con el presidente Menem esos términos se volvieron esencialmente incompatibles: el pertenecer a Occidente dejó de ser un hecho ético-cultural y fue reinterpretado como el alineamiento político con el grupo de estados liderados por EEUU.

La pertenencia a Occidente y el subdesarrollo se convirtieron en dos extremos opuestos de un *continuum*: Argentina se había convertido en un país tercermundista tras años de políticas erróneas. Un decidido cambio de rumbo volvería a colocarla en el lugar que nunca debió abandonar. La decadencia argentina comenzó a partir de la desconexión de Occidente; por ello, la nueva política exterior debería dar prioridad la reconexión del Estado con Occidente. A pesar de que el camino elegido requeriría dolorosos ajustes, prometía a cambio enormes beneficios materiales. El ministro de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional, Guido Di Tella, así lo expresó en términos harto explícitos:

“Nosotros queremos pertenecer al Club de Occidente. Yo quiero tener una relación cordial con los Estados Unidos y no queremos un amor platónico. Nosotros queremos un amor carnal con Estados Unidos. Nos interesa, porque podemos sacar un beneficio” (*Página 12*, 1990).

Así, los primeros años de la diplomacia del Gobierno peronista fueron destinados a la remoción de los *obstáculos* que pudieran entorpecer dicha reconexión. El presidente entrante no escatimó esfuerzos en proyectar al exterior una imagen de líder *confiable*. A los pocos meses de asumir el cargo, en septiembre de 1989, se convirtió en el primer presidente peronista en hacer una visita oficial a los EEUU. Allí expresó su interés por entablar relaciones “excelentes y fluidas”, basadas en el apoyo político argentino a las posturas norteamericanas a escala global, especialmente en temas sensibles a los Estados Unidos –terrorismo, narcotráfico– a cambio del decidido apoyo financiero y económico por parte de Washington.

La prioridad asignada a la relación bilateral determinó una serie de ajustes en lo que había sido la política exterior argentina hasta entonces. Las áreas, en las que el ajus-

te fue mayor fueron: Malvinas, el proyecto Cóndor, la política nuclear, la salida del Movimiento de los No Alineados (MNOAL), la política centroamericana y la participación argentina en la operación Tormenta del Desierto. La formalización de la alianza bilateral es el corolario de esta evolución.

## EL STATUS DE ALIADO EXTRA-OTAN COMO *SECOND BEST*

Durante su visita oficial a Argentina, del 15 al 18 de octubre de 1997, el presidente Clinton anunció oficialmente su intención de incluir a Argentina en el selecto grupo de países aliados extra-OTAN de los EEUU: Israel, Jordania, Egipto, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda. La alianza comenzó formalmente el 10 de noviembre, después de que el Congreso norteamericano no pusiera ninguna objeción durante 30 días a la decisión del ejecutivo.

Hay una obvia diferencia entre Argentina y el grupo de países recién mencionados. Estos buscaron la protección del paraguas de defensa norteamericano movidos por una amenaza, más o menos cercana. Esa no es la situación del primero, ya que el cono sur está en una situación excepcionalmente estable. ¿Cuál es entonces, la utilidad de la alianza? Para algunos, poca; para otros, ninguna<sup>1</sup>. Desde el Gobierno argentino se la presentó como un paso meramente “simbólico” que no implicaba compromiso alguno para el país<sup>2</sup>. Uno se ve tentado a preguntarse cuál es la utilidad de una alianza que no involucra “compromiso alguno”.

Desde un punto de vista legal, el *status* de aliado concede algunas ventajas financieras para los Gobiernos, con acceso a fondos en condiciones preferenciales; para sus empresas, participación en licitaciones, y para sus fuerzas armadas, transferencia de armamento, aunque no de última generación. Con mayor precisión, la legislación federal de los EEUU establece los siguientes efectos para el *status* de aliado extra-OTAN:

- Las empresas de los aliados pueden participar en las licitaciones del Pentágono para el mantenimiento, examen o reparación de equipos de las Fuerzas Armadas norteamericanas ubicados fuera de los EEUU (10 USCS § 2349).

- El secretario de Defensa está autorizado a celebrar acuerdos con los aliados para la investigación y el desarrollo conjunto de equipamiento de defensa (10 USCS § 2350a).

- La ley autoriza al secretario de Defensa a brindar la garantía del Gobierno norteamericano sobre la compra o arrendamiento de artículos de defensa por parte de los aliados (10 USCS § 2540).

-El secretario de Defensa está autorizado a transferir a los aliados tecnología relativa a la producción de artículos para la defensa o a ayudar a los aliados en su producción (10 USCS § 2542).

-Los montos máximos anuales fijados por la legislación de Asistencia Militar y la de Control de Exportaciones de Armas no son válidos para los aliados, y pueden ser superados por el Pentágono (22 USCS § 2321h).

-La ley autoriza al presidente norteamericano a transferir a los aliados, de forma gratuita y prioritaria sobre otros potenciales receptores, excedentes de defensa (22 USCS § 2321j).

-Los aliados pueden participar de un fondo para la investigación y desarrollo conjunto de tecnologías antiterroristas (22 USCS § 2349aa-10).

-La ley autoriza a los aliados a recibir ciertos armamentos, en principio, no susceptibles de ser exportados (22 USCS § 2378a).

-Los aliados pueden celebrar con EEUU acuerdos de estandarización sobre la producción de equipos para entrenamiento militar (22 USCS § 2761).

-La ley autoriza al presidente a proveer financiación a los aliados para el arrendamiento o arrendamiento con opción a compra de proveedores privados estadounidenses de materiales de defensa, excluyendo equipamiento de avanzada (22 USCS § 2763).

-El secretario de Defensa queda autorizado a dar en préstamo a los aliados materiales, insumos o equipos a efectos de llevar a cabo programas de investigación y desarrollo, prueba o evaluación (22 USCS § 2796d).

La alianza bilateral con EEUU no era el objetivo principal de la diplomacia argentina, sino que terminó surgiendo como “premio consuelo”. Lo que el presidente Menem tenía en mente era nada menos que la membrecía plena de Argentina en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), según expresó ya en su primer mandato de Gobierno (1992). A partir de ese momento, los diplomáticos argentinos intentaron conseguir apoyo a la iniciativa.

No ocurre con frecuencia que un Estado se muestre dispuesto a la defensa del territorio de otras naciones ubicadas a miles de kilómetros de su frontera, con quienes no comparte intereses sustanciales ni ninguna amenaza en particular. Con todo, la idea concitó el interés de algunos líderes occidentales. El general Colin Powell, jefe del Estado Mayor Conjunto norteamericano, habría apoyado en privado la idea durante su visita a Buenos Aires en noviembre de 1992 (*Jane's Defence Weekly*, 1993). El presidente del Gobierno español, José María Aznar, fue más allá y apoyó públicamente la idea (*La Nación*, 1997a).

La iniciativa se enfrentaba con un obstáculo geográfico y jurídico: en su artículo 10, la Carta Atlántica habilita a las partes del tratado para que inviten a que se extienda la alianza a otros estados europeos en condiciones de contribuir a la seguridad de la región del Atlántico Norte. El acceso de Argentina a la OTAN hubiese requerido la reforma de su tratado fundacional.

Los motivos que llevaron a Argentina a buscar ser aceptada en la Alianza Atlántica son muy diferentes de los que mueven a las nuevas democracias de Europa Central a buscar ser admitidas en esa organización. El objetivo buscado no fue un mayor margen de seguridad, sino el insertar al país dentro de Occidente, integrándolo en una de sus instituciones más representativas. Una analogía histórica más acertada sería el caso de México. En los setenta ese país tenía una economía cerrada y se consideraba una nación tercermundista y no alineada. Sin embargo, en los ochenta esas nociones comenzaron a ser revisadas por la dirigencia mexicana y en la década de los noventa el presidente Pedro Salinas lideró la apertura de la economía mexicana y su aproximación a Occidente. En 1993 México tomó dos decisiones que simbolizaron el cambio en su política exterior: el suscribir el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y el acceso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>3</sup>.

El ingreso argentino en la OTAN hubiese simbolizado el equivalente al ingreso de México en el TLC: el anclaje prácticamente irreversible del Estado a Occidente, incrementando los costes del retorno al statu quo anterior por parte de un Gobierno sucesor. La geografía determinó que dicho paso no se haya buscado en lo económico-comercial sino en lo político-militar. El atractivo del mercado de Brasil resultó un atractivo demasiado poderoso para subordinarlo a una lejana e incierta asociación comercial con EEUU.

Otro objetivo detrás de la decisión argentina era el proveer a las Fuerzas Armadas de un claro sentido de misión más allá de las fronteras, alejando su atención de la escena política doméstica. En este sentido, la participación en la OTAN hubiese sido la prolongación natural de la activa presencia argentina en las misiones de mantenimiento de la paz en el marco de las Naciones Unidas (ONU), alimentada por el mismo espíritu: “al ayudar a los demás, te ayudas a ti mismo<sup>4</sup>.”

La interacción prolongada con oficiales de países de asentada tradición democrática habría de jugar un rol de resocialización en las nuevas generaciones de oficiales que crecieron en un contexto no exento de valores antidemocráticos. En este sentido, el acceso de España a la OTAN ofrece algunas analogías: por un lado, tampoco en este caso había una amenaza militar inmediata; por el otro, también aquí estuvo presente el objetivo de proveer a las Fuerzas Armadas de un foco de atención fuera de las fronteras nacionales.

El impacto del nuevo *status* fue sumamente asimétrico en los dos países. Mientras que en los EEUU pasó prácticamente inadvertido, en Argentina fue presentado por el Gobierno como un éxito político. Deliberadamente o no, el mensaje fue transmitido en forma equívoca, relativizando la diferencia entre el “primer premio” y el “premio consuelo”, es decir, entre la plena membresía en la OTAN y la alianza con los EEUU<sup>5</sup>.

Las declaraciones públicas de funcionarios norteamericanos tendieron a subrayar la “confiabilidad” de Argentina como un socio de Washington. Desde la perspectiva estadounidense, la alianza cumple dos objetivos. En temas globales políticamente difíciles para EEUU, Argentina es un socio potencialmente útil para sumar consenso y atemperar la ima-

gen de Washington como una audaz y unilateral “policía mundial”<sup>6</sup>. Más específicamente, la oferta de Washington coincide con el surgimiento del Mercado Común del Cono Sur Americano (MERCOSUR) como un actor económicamente relevante, que comienza a suscitar la atención de otras naciones latinoamericanas y a discutir la formación de una zona de libre comercio con la Unión Europea (UE), un obstáculo potencial al proyecto del presidente Bill Clinton de extender el libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego.

Como ha ocurrido en otros casos –desde la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) hasta la UE– los EEUU han apoyado los ensayos de integración regional, aunque manteniendo en cada caso una relación privilegiada con alguno de los actores regionales clave. De esta manera, han mantenido un insumo en dichos ensayos, asegurándose de que las organizaciones emergentes no serían insensibles a los intereses norteamericanos (*Jane's Defence Weekly*, 1997).

## LA ALIANZA EN LOS HECHOS

El nuevo *status* en la relación bilateral fue inaugurado con dos temas. El primero fue la nueva política antidroga que Washington está diseñando como uno de los ejes de sus relaciones interamericanas. En octubre de 1997, el Gobierno norteamericano consultó con el Gobierno de Panamá la creación en su territorio de un llamado Centro Multilateral Antidrogas. El interés nacional norteamericano consiste en legitimar la continuidad de la presencia militar en el istmo más allá de 1999, cuando el Comando Sur deba abandonar Panamá, conforme a lo establecido por el tratado Carter-Torrijos de 1977.

Argentina rápidamente expresó su apoyo al proyecto de Washington, mientras ambos Gobiernos estaban discutiendo los términos de la iniciativa (*La Nación*, 1997). Meses más tarde, Thomas MacNamara presentó formalmente el proyecto a Brasil, México, Chile y otros estados de la región. Estos se opusieron a la forma que Washington intentaba dar al futuro centro, por no ser legítimamente “multilateral”: había sido diseñado por EEUU y –hasta cierto punto– Panamá, sin haber dado ninguna participación a los restantes Gobiernos. Pese a la oposición generalizada, al mes siguiente el presidente Menem reiteró el pleno apoyo argentino al proyecto norteamericano (*La Nación*, 1998).

El segundo test para el nuevo *status* llegó con la segunda crisis iraquí. En febrero de este año, Menem dejó en claro que “si hay conflicto con Irak, Argentina apoyará las medidas que tomen los Estados Unidos o las Naciones Unidas” (*La Nación*, 1988a). Los términos de su declaración resultan reveladores: Argentina se comprometía no sólo a hacer cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad, sino también a seguir la voluntad unilateral de Washington. A ese compromiso, sólo Gran Bretaña había lle-

gado tan lejos<sup>7</sup>. Para dar una idea del grado de alineamiento, baste decir que el presidente instruyó a su ministro de Defensa para que evaluara la alternativa de participar en operaciones militares directas contra tropas iraquíes (*La Nación*, 1998b).

Mientras el Gobierno debatía las opciones abiertas al país frente a la crisis de Irak, funcionarios del Gobierno declararon a la prensa que el nuevo *status* “generaba una obligación moral tácita” para el país (*La Nación*, 1998a). Curiosamente, unos meses antes, al presentar la iniciativa a la sociedad argentina, el discurso del Gobierno había sido exactamente el opuesto (*La Nación*, 1997). El 13 de febrero, los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa, Guido Di Tella y Jorge Domínguez, hicieron el anuncio oficial: en caso de que EEUU decidiera atacar Irak, Argentina enviaría tropas al Golfo. La unidad que iba a ser enviada constaría de 100 hombres de las tres fuerzas y llevaría a cabo funciones sanitarias. Sin embargo, se aclaró que no se descartaban “mayores contribuciones”, e incluso el Gobierno alistó una fragata y una corbeta para entrar en acción si fuera necesario (*La Nación*, 1998c).

La crítica de la oposición se centró en aspectos formales –destacando la necesidad de debatir la decisión en el parlamento– pero sin atacar la decisión de fondo de enviar tropas, y menos aún la de alinearse estratégicamente con los EEUU en la escena internacional. Una decisión que hubiese generado una crisis política de la mayor gravedad hace una década, aparecía ahora a los ojos de la clase política y la opinión pública como *business as usual* ¿Qué motivó semejante transformación? Tal como sugerimos en la introducción, la respuesta debe escalonarse en tres niveles de análisis sucesivos.

## PRIMER NIVEL DE ANÁLISIS:

### CAMBIOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

La desaparición del bloque soviético generó una serie de cambios que afectaron de un modo u otro a todas las naciones. El declive de un grupo de naciones consideradas como sumamente poderosas, y el ascenso de otras recientemente industrializadas al rango de potencias comerciales, impactaron sustancialmente en el modo en que Argentina concibe y lleva a cabo su política exterior. Dicho impacto puede sintetizarse en tres puntos:

#### **Competencia bipolar y desconexión política:**

La bipolaridad generó tensiones que se proyectaban hacia la periferia del sistema internacional. Estas tensiones constituían una seria amenaza para la estabilidad de esas naciones periféricas, en la mayoría de los casos con crisis económicas y lideradas por

Gobiernos con estrechas bases de legitimación. La dinámica de competencia bipolar impuso en estos países la necesidad de una desconexión defensiva, que redujese los riesgos de verse atrapados en los costes de una competencia de poder ajena a sus intereses.

El fin de la bipolaridad convirtió a dichos reflejos defensivos en obsoletos, y aumentó el coste relativo de la desconexión<sup>8</sup>. El nuevo escenario causó la crisis de la agregación política que más claramente simbolizó la necesidad de protección de la competencia bipolar: el MNOAL. Para ilustrar la magnitud de la crisis, cabe recordar que hasta 1988 el movimiento contaba con un grado de homogeneidad interna relativamente alto, estructurado a partir de una serie de posturas sumamente críticas de Occidente<sup>9</sup>.

Sin embargo, a partir de 1989 se generó una fractura entre aquellos que defendían la visión tradicional del movimiento y aquellos que sostenían la necesidad de nuevos enfoques más flexibles<sup>10</sup>. En 1992, las tensiones en el seno del movimiento habían alcanzado una gravedad tal que el máximo logro de la cumbre de Jakarta fue el mantener al MNOAL unido (*The New York Times*, 1992). El etnonacionalismo emergió como la fractura dominante en el seno de la organización: la membresía de Yugoslavia, un miembro fundador del MNOAL, fue cuestionada por una alianza entre Bosnia y otros estados musulmanes. A su vez, la iniciativa fue puesta en entredicho por otros estados con problemas de secesionismo etnonacionalista (*The New York Times*, 1992a).

La salida de Argentina del MNOAL no puede ser explicada sólo por factores domésticos como la ideología conservadora del presidente Menem, o sus alianzas internas. La decisión fue principalmente una respuesta a desarrollos globales. En el entorno de postguerra fría, el noalineamiento perdió sentido para Argentina: la cercanía a EEUU dejó de ser un riesgo en sí mismo, transformable automática y mecánicamente en inestabilidad interna.

### **Desarrollo autocentrado y desconexión económica:**

El estrepitoso fracaso económico de la Unión Soviética (URSS) representó un duro golpe al postulado básico de las teorías que defendían el desarrollo autocentrado y la “desconexión productiva”, que aseguraba que la autarquía no solo era el mejor, sino el único camino hacia el desarrollo. Varias generaciones de líderes tercermundistas se socializaron políticamente con la URSS como un modelo exitoso de desarrollo autocentrado y de desafío a los regímenes económicos internacionales<sup>11</sup>. El empobrecimiento de las otrora prósperas naciones de Europa central y oriental fue otra luz roja que advirtió sobre el coste de la cerrazón al mundo.

Al mismo tiempo, los únicos países que parecían estar superando el subdesarrollo —los llamados *tigres* y luego los *nuevos tigres* asiáticos— lo habían hecho a partir de agresivas estrategias de desarrollo volcadas al exterior, utilizando el acceso al mercado norteamericano como palanca de desarrollo de la industria local.



El impacto de estos hechos sobre la dirigencia latinoamericana fue sustantivo. Tradicionalmente, la escuela latinoamericana de la *dependencia* había mirado con desconfianza los regímenes comerciales y financieros internacionales, a los que consideraba estructurados para el beneficio exclusivo de las potencias centrales. En consecuencia, éstos imponían a las economías subdesarrolladas términos de intercambio esencialmente asimétricos: cuanto más participaba la periferia en ellos, más se empobrecía. El lógico corolario de este razonamiento es el imperativo de desconectarse y protegerse de la economía internacional en la medida de lo posible<sup>12</sup>.

En los noventa varias de las figuras principales de la escuela de la *dependencia* revisaron los presupuestos básicos de su pensamiento. Según Fernando Henrique Cardoso, la izquierda moderna latinoamericana descubrió el mercado, dejando atrás los modelos de sociedades cerradas (*Clarín*, 1995). El ingreso de México a principios de los noventa en el TLC, la OCDE y Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) también resulta representativo del giro en la percepción de la dirigencia de esta región.

### **Los EEUU como proveedores hegemónicos de *bienes públicos***

En el nuevo contexto, EEUU reforzó su perfil de hegemonía benevolente, de proveedor global de bienes públicos al sistema internacional. Washington es el último garante de una serie de valores apreciados por la mayoría de los estados: estabilidad global, libertad de comercio, democracia, Derechos Humanos. Por otra parte, ese país no tiene rival en su capacidad de premiar la cooperación política, induciendo inversión privada, concediendo apoyo financiero o acceso preferencial a su enorme mercado. En suma, no sólo dispone de un enorme arsenal de poder duro, sino también de un creciente reservorio de poder blando; de enseñar el *garrote* pero también la *zanahoria* (Joffe, 1997).

La cara opuesta de un Washington revitalizado fue una Latinoamérica debilitada, con un alto grado de fragilidad interna y un modelo de desarrollo económico agotado. La experiencia de los ochenta indicó que aquellos países que ensayaron alternativas *autónomas* respecto del ajuste ortodoxo –Perú en 1985 y Brasil en 1987– sólo consiguieron acentuar el descontrol de sus variables económicas.

En este contexto, la dirigencia latinoamericana pasó a revalorizar una buena relación política como potencial herramienta estratégica para el desarrollo. El peruano Edgardo Mercado Jarrín, ex ministro de Asuntos Exteriores del régimen nacionalista liderado por el presidente Juan Velasco Alvarado, y actual director del Instituto Peruano de Estudios Estratégicos, sostiene que “la Latinoamérica de los setenta y los noventa son dos mundos bien distintos. Grandes partidos como el APRA en el Perú o el peronismo en la Argentina ya no hablan de luchar contra el imperialismo. Hoy las élites políticas (latinoamericanas) se disputan el favor de los Estados Unidos” (*Clarín*, 1995a).

## SEGUNDO NIVEL DE ANÁLISIS: EL CAMBIO EN LA CULTURA POLÍTICA ARGENTINA

El giro en la política exterior argentina fue precedido por un profundo proceso de cambio en los valores centrales de la cultura política argentina. Como hemos escrito sobre este fenómeno in extenso, sólo describiremos este proceso sucintamente (Reficco, 1996). El cambio cultural se inició en 1985, bajo el liderazgo del presidente Alfonsín, a partir de lo que la Cancillería argentina denominó el “giro realista”.

En el momento del ascenso al poder del líder radical, la cultura política argentina se caracterizaba por un fuerte antinorteamericanismo y una clara demanda popular de intervención gubernamental en la vida social y económica. Como bien señala Falcoff, las elecciones presidenciales de 1983 parecieron por momentos una competencia entre los candidatos por mostrar las credenciales antinorteamericanas más convincentes (Falcoff, 1989). De los cinco partidos que compitieron por la Presidencia, cuatro abogaron por la aproximación al Tercer Mundo y el no alineamiento como bases de su política exterior. Para mostrar el grado de representatividad de dichas ideas, baste con decir que los dos partidos más votados –la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista– concentraron el 92% del voto popular.

Con diferencias menores, todos esos partidos incluyeron en sus plataformas contenidos críticos de los regímenes financieros y/o comerciales internacionales, a los que se veía como esencialmente injustos y perjudiciales para el interés nacional. En esta línea de pensamiento, EEUU era la potencia hegemónica que sostenía el orden que se pretendía reformar y, por ello, a priori un adversario en la escena internacional. El proyecto de política exterior originalmente diseñado por el Gobierno de Alfonsín se construyó a partir de estas premisas centrales. El apoyo generalizado de la clase política y de la opinión pública a ese proyecto inicial demuestra del grado de consenso del que gozaba ese enfoque.

Para las elecciones presidenciales de 1989 los valores políticos básicos que animaron el debate eran muy diferentes. La crítica de los regímenes financieros internacionales había desaparecido de los debates electorales. Tampoco estaba presente la visión crítica hacia EEUU; por el contrario, la necesidad de una buena relación política con Washington no fue puesta en tela de juicio por ninguno de los candidatos con posibilidades de triunfo electoral. ¿Qué explica estas diferencias entre 1983 y 1989?

El progresivo agotamiento del modelo de sustitución de importaciones llevó a sectores crecientes de la clase política y de la opinión pública a revisar algunos de los valores básicos sobre los que se habían asentado las políticas públicas en las décadas previas. En este sentido, las secuelas de la hiperinflación fueron particularmente profundas. La “híper”, como se la conoció popularmente, golpeó duramente la consciencia colectiva de la sociedad argentina, sacudiendo varios de sus mitos fundacionales como nación de inmigración. El país de la abundancia, en el que el hambre no tiene cabida, el país de las amplias

clases medias nacidas a imagen y semejanza de las existentes en sus madres patrias euro-peooccidentales; todo ello parecía esfumarse. La híper mostró que el abismo no estaba tan lejos; el abismo estaba a un paso y debía hacerse algo al respecto: había que cambiar.

La crisis llevó al colapso del que había sido durante décadas el principal referente ideológico del sentido común en la cultura política argentina: el nacionalpopulismo. Dicha desaparición “ha producido en una anchísima franja de la sociedad, un verdadero *agujero negro* ideológico, una carencia de espacios alternativos en la cultura política, habida cuenta de que el nacionalpopulismo no fue un discurso ideológico de referencia exclusivamente para el peronismo, sino también –con múltiples variantes, claro está– para buena parte del radicalismo, la izquierda tradicional e incluso los sectores más *clientelistas* del conservadurismo” (Grüner, 1991:90).

Ese derrumbe se proyectó sobre lo que deben ser los objetivos de la diplomacia nacional. La política exterior dejó de verse como el terreno para confrontar al mundo desarrollado, y pasó a ser percibida como una herramienta estratégica de desarrollo económico (Mora y Araujo et al., 1992). A su vez, esta evolución se proyectó sobre quienes deberían ser los socios preferenciales del país en la arena internacional.

“Las preferencias del público en 1985 se orientaban claramente hacia los países de América Latina, seguidos por el grupo de países desarrollados de Occidente (Estados Unidos, Japón y Europa Occidental). En 1987 la situación se invierte y este grupo de países pasa a ocupar el primer lugar en las preferencias, seguido por América Latina. Desde ese momento, y de manera progresiva, las opiniones en favor de Estados Unidos, Japón y Europa Occidental fueron cada vez más favorables, en detrimento de las adhesiones hacia el conjunto de países latinoamericanos. (...) En la actualidad (1991) estrechar vínculos prioritarios con los países del *primer mundo* es preferido por el 70% de la población, mientras que un 15% prefiere América Latina. Los países que pertenecieron a la órbita comunista, y aquellos que forman parte del grupo de Países No Alineados-Tercer Mundo mantienen un nivel de adhesión relativamente estable que no supera el 3% en cada caso. (...) Dentro de este bloque de países del *primer mundo*, Estados Unidos es el que genera mayor grado de adhesión (45%), seguido por Japón (16%) y en tercer lugar el conjunto de países de Europa Occidental (9%)” (Ibid)<sup>13</sup>.

A nuestro entender, el proceso de aprendizaje social que siguió puede sintetizarse en dos ideas:

- Los esfuerzos deben concentrarse en la esfera interna: los intentos por transformar las estructuras internacionales fueron fútiles. El revertir la decadencia argentina dependerá de sus propios esfuerzos.

- Los regímenes financieros y comerciales internacionales proveen ventanas de oportunidad: no es cierto que quien se abre al intercambio está condenado al fracaso. Otras naciones jóvenes, que partieron desde condiciones mucho más desventajosas que la Argentina, habían aprovechado esas oportunidades y conseguido mejorar substancialmente su condición.

El corolario de estas *lecciones* fue la aceptación de la inevitabilidad de llevar a cabo ajustes internos que permitieran al país el aprovechar las oportunidades existentes en el sistema internacional. En lo externo, una buena relación con los EEUU pasó a ser vista como un activo potencialmente útil como palanca de desarrollo. A partir de estas nuevas ideas, surgió en Argentina un amplio consenso que cortó transversalmente las divisiones tradicionales de la política partidaria<sup>14</sup>. Este nuevo consenso estrechó sustancialmente los términos del debate político: aquellos sectores que en un principio quedaron aferrados a las *viejas* ideas no tuvieron otra opción que moderar su discurso y unirse al nuevo *mainstream*, bajo pena de quedar *marginalizados*. La sociedad “impulso” un conjunto de valores a su clase política<sup>15</sup>.

No es sorprendente, entonces, que los valores básicos que sostienen la política exterior del presidente Menem hayan gozado de un alto grado de apoyo popular. Por motivos electorales obvios, la oposición se ha resistido a bendecir globalmente su política exterior; sin embargo, sus premisas básicas han sido aceptadas por las principales voces de la oposición. Un conjunto de ideas que eran impensables en 1983 –un sistema comercial abierto, una economía desregulada y una política exterior proOccidental– son parte del nuevo consenso.

## TERCER NIVEL DE ANÁLISIS: EL LIDERAZGO DE MENEM Y EL “REALISMO PERIFÉRICO”

En tanto y en cuanto los cambios en la inserción externa argentina salieron a la luz con el ascenso del presidente Menem al poder, varios autores explicaron la nueva política exterior como el resultado directo del cambio de Gobierno. Algunos explican el giro a partir de las características de la personalidad del líder peronista, y de su socialización política temprana, que habría condicionado su política exterior. Otros han atribuido la nueva política exterior a las alianzas políticas internas de Menem<sup>16</sup>.

Una buena parte de la nueva línea de política exterior argentina se explica por el influyente papel ejercido por quien fue el principal asesor del Gobierno en política exterior: Carlos Escudé. Su influencia va más allá de su desempeño como funcionario, ya que si bien renunció a su cargo en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional en junio de 1992, el Gobierno menemista prácticamente asumió *in totum* sus ideas, a excepción de su postura sobre el tema Malvinas.

Escudé ha desarrollado una teoría que denominó “Realismo Periférico”. Para él, un Estado débil y periférico como Argentina debe siempre buscar el construir una rela-

ción privilegiada con que tiene la hegemonía con independencia del contexto interno o externo. Llega a esa conclusión a partir de una idea de autonomía que, a nuestro entender, guarda analogía con la noción económica de capital reproductivo.

La autonomía del Estado es un recurso escaso. Un líder prudente debería buscar el hacer el mínimo uso posible de ese recurso. Cuando lo haga, deberá ser para invertirla —es decir, destinarla a un uso que genere expectativas de retorno— y no meramente para consumirla en forma improductiva. Tal como ocurre con el capital, cuanto menos autonomía se consume, más se ahorra. La autonomía sólo deberá utilizarse cuando un interés nacional vital esté en juego. Escudé llama a ese principio la paradoja entre el consumo y el desarrollo de autonomía<sup>17</sup>.

En consecuencia, la política exterior debe desembarazarse de aquellos objetivos idealistas que generan costes sin producir beneficios materiales para el país. Estas metas prescindibles deben ser sacrificadas en aras de conseguir construir una relación privilegiada con la potencia hegemónica. Ese será el capital político que será utilizado cuando el interés nacional vital esté en juego. Dado que el subdesarrollo es la principal amenaza a la estabilidad del país, Escudé hace una lectura económica del interés nacional.

En resumen, según ese enfoque, cuando Argentina sigue de forma mecánica la visión de los EEUU en la escena mundial, está construyendo autonomía: al renunciar voluntariamente a su consumo, está ahorrándola para su utilización en situaciones críticas. Desde esta perspectiva, el nuevo *status* de aliado extra-OTAN no es sino un instrumento adicional para la construcción de autonomía y, por ende, resulta una herramienta estratégica para el interés nacional.

## CONCLUSIÓN: LAS FUERZAS DETRÁS DE LA ALIANZA

Las variables que hemos discutido se refuerzan mutuamente. El colapso del mundo bipolar influenció el cambio en la cultura política argentina. Al mismo tiempo, el objetivo del presidente Menem de construir un vínculo privilegiado con la potencia hegemónica no puede ser separado de la tendencia global de la clase política latinoamericana a abandonar los modelos de confrontación hacia Washington como eje de sus diplomacias.

La tercera variable surge de la segunda y la segunda de la primera, a la manera de las *matrioshkas*, las tradicionales muñecas rusas de madera. La primera variable es la más amplia, y se refiere a fuerzas que afectaron a todos los estados del sistema internacional. Surge entonces la pregunta: ¿por qué Argentina eligió ese camino, mientras que otros no lo hicieron? La respuesta debe buscarse en las dos restantes variables. El segundo factor afectó a Argentina —opinión pública y clase política— como un todo: sugiere

que un acercamiento a los EEUU hubiera tenido lugar cualquiera que hubiese sido el resultado electoral de 1989.

La tercera variable es la que realmente marca la diferencia. Si bien cualquiera de los candidatos que participaron en la contienda electoral de 1989 hubiese reajustado la política exterior y producido un acercamiento a Washington, es claro que dicho proceso no hubiese adoptado la forma que finalmente tuvo bajo el liderazgo de Menem. En este sentido, el ascenso de Menem al poder y su adopción del “realismo periférico” como línea de actuación en su política exterior, resulta clave para entender porqué Argentina rompió una tradición diplomática centenaria y decidió aliarse formalmente con los EEUU.

Sin embargo, y por más determinante que sea, el liderazgo de Menem no habría sido suficiente para producir dicho cambio, si las otras dos variables no hubiesen existido. En el medio de la competencia bipolar y la ofensiva anticomunista de Reagan, la política menemista de complacer a los EEUU en América Central hubiese disparado tensiones internas intolerables para la transición democrática. Sin el cambio operado en la cultura política argentina, su alianza extra-OTAN con los EEUU hubiese enfrentado a una terrible oposición interna.

Como hemos visto, la posición argentina como aliada de Washington no descansa en ningún factor objetivo: aquel país no enfrenta ninguna amenaza inmediata a su seguridad, y no existe una convergencia objetiva entre los intereses de ambas naciones. En consecuencia, surge la pregunta: ¿cuáles son las perspectivas de una alianza que está basada exclusivamente en una doctrina y en la personalidad de un líder? Ambos estados ocupan posiciones esencialmente diferentes en el sistema internacional: el abanico de intereses de una potencia global es necesariamente más amplio que el de un país periférico como Argentina. Por otra parte, el grado de desarrollo de ambas economías también marca diferencias objetivas de intereses. Ciertamente, esas diferencias no impidieron la viabilidad de otras alianzas en el pasado. Pero esas fracturas fueron sobrellevadas con la ayuda de un federador externo: una amenaza en común.

Hasta el momento, la diplomacia argentina ha sobrellevado bien el nuevo *status*. El abandonar el noalineamiento o el criticar a Cuba no han generado costes sustantivos. La operación *Tormenta del Desierto* gozó de amplia legitimidad, y la segunda crisis de Irak desescaló antes de llegar a punto crítico. La solidez de la alianza deberá ser puesta a prueba en situaciones más complejas; v.gr., una en la cual el interés norteamericano claramente se oponga a una coalición de estados latinoamericanos de peso. Un cambio de Gobierno también será un test de peso para el nuevo *status* de la relación. Más allá de la retórica de confrontación de la competencia electoral, la oposición ha señalado que no alterará el curso básico de la política exterior de Menem. Ello es coherente: hemos señalado que la nueva política exterior es en gran parte fruto de un nuevo consenso en la clase política y sociedad argentina<sup>18</sup>. Sin embargo, será intere-

sante ver qué ocurre cuando el líder que suceda a Menem deba elegir entre sacrificar intereses políticos domésticos o alinearse con Washington para *construir autonomía*.

Una constante de la política exterior norteamericana de postguerra, y uno de los motivos por los cuales su presencia generalmente no es temida sino bienvenida, es que para la mayoría de los actores regionales la relación con Washington es más importante que la relación con sus vecinos<sup>19</sup>. Hasta ahora esa no es la situación en el cono sur: no hay ningún motivo que impida a Buenos Aires tener una mejor relación con sus vecinos que con Washington.

Sin embargo, la política exterior menemista podría acabar creando ese escenario, haciendo del modelo *hub and spoke* una profecía autocumplidora. Si una óptima relación con Washington se mantiene como la prioridad de la diplomacia nacional, es muy probable que a largo plazo se deterioren las relaciones con las naciones del área. Chile ya ha expresado su preocupación por el nuevo *status*, recordando que en el pasado reciente Argentina no fue precisamente un vecino previsible cuando se sintió fuertemente respaldada por Washington en 1982. En menor medida, Brasil también ha expresado su perplejidad por la introducción de una alianza militar en un contexto de distensión regional<sup>20</sup>.

Más aún, el adaptarse a los deseos de los EEUU como eje central de la diplomacia argentina, deja a la política exterior expuesta a los vaivenes de la política interna norteamericana, en la medida en que las necesidades de la gran potencia reemplacen al consenso democrático como el principal insumo de la actuación externa del Estado. A largo plazo, ello afectará negativamente la credibilidad, predictibilidad y prestigio de Argentina.

Desde la perspectiva argentina, la alianza representa un *trade-off* entre dar flexibilidad en las relaciones externas y el obtener beneficios por estar “en el bando correcto”. Dependerá de la calidad de los próximos estadistas argentinos el poder conseguir lo mejor de este trueque, evitando arrastrar al país a conflictos ajenos a su interés nacional.

#### Referencias bibliográficas

##### Fuentes primarias

##### Periódicos

Clarín

La Nación

Página 12

The New York Times

### **Revistas**

*Jane's Defence Weekly*

*Somos*

### **Fuentes secundarias**

#### **Artículos de revistas**

Bain, James (1998) "Haiti's Huge Challenge Now Is to Go it Alone", *Jane's Defence Weekly*, January 14, 21.

Evers, Stace (1997) "Peacekeeping Is the Key to Higher Profile", *Jane's Defence Weekly*, May 21, 21.

Mora y Araujo, M. (1990) "Carlos Menem, un año después", *Somos*, Mayo 16, 14.

#### **Artículos de revistas especializadas**

Joffe, J. (1997) "How America Does it", *Foreign Affairs* vol. 76 no. 5 (September-October).

Reficco, E. (1996) "Política exterior y cultura política: el caso de la democracia argentina (1983-1995)". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 32.

Russell, R. (1989) "Argentina en 1989 ¿una nueva política exterior?" Serie de Documentos e Informes de Investigación.

(1991) "El 'neoliberalismo periférico': un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la posguerra fría", *América Latina Internacional* vol. 8 no. 29 (julio-septiembre).

#### **Ensayos y capítulos de libros**

Borón, Atilio (1989) "Las transformaciones del sistema internacional y las alternativas de la política exterior argentina", en *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, ed. Roberto Russell. Buenos Aires: FLACSO-GEL.

Escudé, Carlos (1989) "De la irrelevancia de Reagan y Alfonsín: hacia el desarrollo de un 'realismo periférico'", en *Estados Unidos y la transición argentina*, ed. Roberto Bouzas and Roberto Russell. Buenos Aires: FLACSO-Ed. Legasa S.A.

(1989) "Cultura política y política exterior: el salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurada en 1989", en *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial* ed. Roberto Russell. Buenos Aires: FLACSO-Grupo Editor Latinoamericano.

Falcoff, M. (1989) "Relaciones entre Estados Unidos y Argentina: mejor de lo esperado," en *Estados Unidos y la transición argentina*, ed. Roberto Bouzas and Roberto Russell. Buenos Aires: FLACSO-Ed. Legasa S.A.

Granovsky, M. (1991) "Política exterior. Las relaciones carnales," en *El Menemato. Radiografía de dos años de gobierno de Carlos Menem*, Carlos Gruner, et al. Buenos Aires: Edics. Buena Letra S.A.

Grüner, E. (1991) "Las fronteras del (des)orden. Apuntes sobre el estado de la sociedad civil bajo el menemato", en *El Menemato. Radiografía de dos años de gobierno de Carlos Menem*, Carlos Gruner et al. Buenos Aires: Edics. Buena Letra S.A.

Mora y Araujo, M.; Di Rado, G. y Montoya, P. (1989) "La política exterior y la opinión pública argentina," en *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, ed. Roberto Russell. Buenos Aires: FLACSO-GEL.

#### **Libros**

Escudé, C. (1997) *Foreign policy theory in Menem's Argentina*. Gainesville: University Press of Florida.

(1995) *El realismo de los estados débiles: la política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. 1a ed. Colección Estudios internacionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.



(1992) *Realismo periférico. Fundamentos para una nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Ed. Planeta.

## Notas

1. Según el semanario especializado en temas de defensa *Jane's*, el *status* de aliado extra-OTAN es "a nebulous concept which, for the moment, is intended to do little more than tickle Argentina's vanity." (*Jane's Defence Weekly*, 1997).
2. "Esta nueva condición que le otorgan los Estados Unidos a Argentina no implica ningún compromiso, ni es contrapartida de algo que debamos dar en el futuro. La condición de aliado no nos quita la libertad de decisión." Del Ministro de Defensa, Jorge Domínguez (*La Nación*, 1997).
3. Ese mismo año, México ingresó en Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) evidenciando aún más su voluntad de abrir su economía e integrarla con las dinámicas del planeta.
4. "El colaborar con el mantenimiento de la paz internacional es bueno para la moral y entrenamiento de la tropa, y aumenta el prestigio de nuestras fuerzas armadas dentro y fuera del país." Del Coronel Daniel Oscar Camponovo, jefe del Departamento de Operaciones del Ejército Argentino. Desde la ascensión al poder de Menem, Argentina aumentó su aporte a misiones de mantenimiento de la paz, y hasta la fecha ha participado en 25 de un total de 43 misiones llevadas a cabo por la ONU, con más de 9.330 soldados (6.544 en Croacia y 2.138 en Chipre) en misiones que van desde Kuwait a la frontera peruano-ecuatoriana (Evers, 1997).
5. El entonces embajador norteamericano en Buenos Aires, James Cheek, sostuvo en referencia al nuevo vínculo argentino-norteamericano que "la OTAN es un club abierto y cualquiera puede integrarlo . . . la OTAN se está adaptando para enfrentar los nuevos problemas que se generan en este mundo de posguerra fría. Argentina es un aliado en los modernos temas que plantea la globalización". El diputado por la oposición (Frepaso) y ex viceministro de Relaciones Exteriores, Juan Carlos Olima, al evaluar entre las ventajas del nuevo *status* de Argentina señaló que el mismo constituye "un signo de avance en el reclamo de las islas Malvinas, teniendo en cuenta que desde la guerra, Gran Bretaña venía vetando sistemáticamente cualquier ingreso de Argentina en organismos internacionales [sic]. Evidentemente, en este caso no lo hizo". Y entre las desventajas, incluyó "los conflictos a los que Argentina se podría ver arrastrada por su participación en la OTAN [sic] pueden traer consecuencias indeseadas" (*La Nación*, 1997b).
6. El caso de Haití es un buen ejemplo. En los últimos años Washington instrumentó a la ONU para conseguir sus intereses nacionales en la isla, para que esta se mantenga políticamente estable, como modo de evitar esporádicas oleadas de inmigrantes a territorio norteamericano. Sin embargo, con el tiempo otras potencias comenzaron a objetar que la agenda de la ONU estuviese superpoblada de temas relevantes a los intereses de Washington, y a reclamar el fin de la presencia militar de la ONU en Haití. Es entonces, y con gran sentido de la oportunidad, cuando Argentina unilateralmente ofreció aportar asistencia a la isla en forma de 140 oficiales

- a su Policía Federal, que tendrán a su cargo la formación de las unidades encargadas de la seguridad del personal de la organización (Bain, 1998).
7. El modo particular en que Menem manejó los tiempos de su anuncio merecen ser recordados. El primero en anunciar la postura argentina fue el ministro de Relaciones Exteriores, Guido Di Tella. Pero el presidente, quien se encontraba a punto de iniciar su viaje, una gira por Líbano y Egipto, desautorizó públicamente a su ministro. Mientras estuvo en países árabes, el líder peronista evitó cualquier definición clara de la postura de su país en el conflicto del Golfo. Sin embargo, tan pronto como descendió del avión en el aeropuerto de Miami, el presidente dejó bien claro que Argentina se alinearía firmemente con EEUU (*La Nación*, 1998a).
  8. Está claro que la neutralidad sigue siendo un instrumento de política exterior absolutamente válido para servir al interés nacional de estados en particular. Es al nivel macro del sistema internacional en que la expresión “no alineamiento” ha perdido su sentido.
  9. El encuentro de septiembre celebrado en Chipre, finalizó con una declaración sumamente crítica hacia EEUU, Gran Bretaña e Israel, y solidaria con Nicaragua y Palestina. Un año más tarde, el espíritu había cambiado: la declaración final del movimiento utilizó un discurso contemporizador y evitó cuidadosamente la condena explícita a ningún Estado o grupo de estados en particular.
  10. El líder libio, M. Khadafi, sostuvo que, “temo que si el MNOAL no decide nuevas medidas en el sentido de su retorno a sus principios originarios, se llegará a la muerte del movimiento mismo” (*Clarín*, 1989).
  11. Por supuesto, la alianza entre Estado y desarrollo no fue ni es privativa de la experiencia soviética. La alianza empresa-Estado perdura –con mayor o menor éxito, según el caso– en varios países occidentales y en prácticamente todos los nuevos países industrializados (NIC). Sin embargo, en todos estos casos el crecimiento se ha dado hacia fuera, determinando así un modelo de sociedad y Estado abiertos y volcados al exterior. Lo que se pone de relevancia aquí es el fracaso de un modelo de economía y de sociedad autocentradas, vueltas sobre sí, protegidas del mundo. El modelo de industrialización se toma aquí sólo como reflejo de una concepción más amplia de la relación entre individuo, sociedad y sistema internacional.
  12. Lo cierto es que una región tan rica y variada como América Latina no puede ser subsumida en una única corriente de pensamiento. La escuela de la dependencia convivió con las ideas cepalinas, menos radicales, en un amplio espectro que incluyó variantes populistas más conservadoras y orientadas al libre mercado en lo económico. El punto que se señala aquí es que, para todas estas corrientes de pensamiento, los años ochenta hicieron evidentes los altos costes de la no apertura.
  13. Todos los relevamientos disponibles realizados para esa época muestran resultados análogos: según el Informe Kolsky, realizado en agosto de 1989 por Susana Beer y Pedro Ellis, para el 81% de los encuestados la entrevista Menem-Bush fue “importante”, puesto que “sirve para buscar una solución al tema de la deuda externa” (46%), o simplemente porque “hay que estar bien” con Estados Unidos (*Somos*, 1989).
  14. “Pocas veces tuvimos los argentinos tantas convicciones, tantos puntos de acuerdo, tantos diagnósticos y tantas esperanzas en común” (Mora y Araujo, 1990).

15. "Menem no tiene hoy oposición, precisamente porque está aplicando el programa de la oposición o más precisamente, el que la sociedad les ha impuesto a ambos". Ibid.
16. "El replantamiento de la política exterior surgió como consecuencia de su alianza interna con el *establishment*, que llevó al peronismo a adoptar como propias todas las viejas obsesiones de los *lobbies* locales, y sobre todo una: la necesidad de un alineamiento incondicional con la Casa Blanca" (Granovsky, 1991). Un factor incuestionable fue la vulnerabilidad económica del país: en el momento de asumir el poder Carlos Menem, la crisis económica era tan extrema que cualquier presidente entrante no hubiese tenido alternativa para procurar el apoyo financiero norteamericano. Sin embargo, el poder explicatorio de esta variable tiene sus límites. A diferencia de lo ocurrido con el Alfonsín, la política exterior menemista no fluctuó acorde a la situación económica interna. Aún cuando la situación económica mejoró el presidente se mantuvo firme en su política pronorteamericana.
17. Sus trabajos teóricos más importantes han sido: *Realismo periférico. Fundamentos para una nueva política exterior argentina* (Escudé, 1992) y más recientemente, *Foreign policy theory in Menem's Argentina* (Escudé, 1997).
18. Siguiendo la hipótesis de un cambio sustancial en la cultura política argentina, nuestra tesis de Maestría –escrita en mayo de 1995 durante el primer mandato Menem– concluyó prediciendo que "es imposible predecir la forma y el rumbo que adoptará la política exterior argentina en los próximos años. Sin embargo, en igualdad de condiciones, pensamos que no habrá retorno: la política exterior nacionalpopulista se fue para no volver, por haber sido excluida del consenso que sostiene a la inserción externa de la democracia argentina" (Reficco, 1995).
19. Este patrón ha sido denominado el modelo del *hub and spoke* (eje y rayos) en referencia a un estado *pivot* (el "eje") alrededor del cual se estructuran las relaciones exteriores de todos los demás (los "rayos" que convergen hacia ese eje. "For all their antagonism toward the United States, [for the regional actors] their association with the hub is more important to them than are their ties with one another" (Joffe, 1997).
20. El 20 de agosto de 1997, durante la presentación del *Libro Blanco de la defensa chilena*, el presidente de ese país, Eduardo Frei, consideró que la alianza argentino-norteamericana "crea una incertidumbre innecesaria en el interior de nuestros bloques regionales." Poco tiempo antes, su ministro de Exteriores, José Miguel Insulza, expresó sus preocupaciones por el nuevo *status* del vecino ante la secretaria de Estado norteamericana, Madelaine Albright. El expresidente del Brasil, José Sarney, adjudicó a la administración Clinton la intención de introducir una cuña en el emergente bloque económico y político del MERCOSUR (*La Nación*, 1997b).